

Klaus Bodemer

Politik ohne Kompass? Argentinische Außenpolitik im letzten Jahrzehnt

1. Die Ausgangslage 2001/02: Argentinien am Rande der Unregierbarkeit

Wie für die Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder stand auch für Argentinien das letzte Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts ganz im Zeichen neoliberaler Reformen im Sinne des sogenannten "Konsenses von Washington". Die vom Internationalen Währungsfonds und der Weltbank diktierten Anpassungsprogramme wurden als adäquate Antwort auf die "verlorene Dekade" der achtziger Jahre verstanden. Sie sollten die lateinamerikanischen Verschuldungsökonomien auf den Wachstumspfad zurückführen und ihre Kapazität zur Schuldendienstleistung wiederherstellen. Bei der Implementierung dieser Programme erwies sich Argentinien unter seinem peronistischen Präsidenten Carlos Menem als besonders folgsamer Schüler. Die radikalen Anpassungsprogramme in der ersten Regierungsperiode Menem (1990-1995), der nach dem vorzeitigen Rücktritt seines Vorgängers Raúl Alfonsín die Regierungsgeschäfte übernommen hatte, beendeten die Hyperinflation und schufen die Grundlage für ökonomisches Wachstum. Diese Erfolge brachten dem Land bei den internationalen Finanzinstitutionen und den Gläubigern im Norden den Ruf eines Musterschülers ein. Das positive internationale Image war jedoch nicht von langer Dauer. In der zweiten Amtszeit Menems schliterte das Land im Gefolge der Finanzkrisen in Asien (1997) und Russland (1998) sowie der Real-Abwertung (1999) im Nachbarland Brasilien in eine Rezession, die bis 2003 anhielt. Aus dem ehemaligen Musterschüler wurde mehr und mehr ein Sanierungsfall.

Bei den Präsidentschafts-, Gouverneurs- und Kongresswahlen 1999 kam es erstmals in der argentinischen Geschichte zur Abwahl einer peronistischen Regierung. Wahlsieger war die "Allianz für Arbeit, Gerechtigkeit und Erziehung", eine Koalition der Radikalen Bürgerunion (UCR) mit der Mitte-Links-Front "Für ein Solidarisches Land" (FREPASO). Mit der neuen Regierung unter dem Radikalen Fernando de la Rúa verbanden sich hohe Erwartungen. Sie schien eine vielversprechende Alternative zum Menemismus

zu sein, dessen Ansehen durch die nahezu alle Ebenen von Regierung, Justiz und Verwaltung erfassende Korruption massiv gelitten hatte. Die Erwartungen wurden jedoch schon bald enttäuscht: Die Regierung De la Rúa scheiterte an der wirtschaftlichen wie an der politischen Front. Als im Dezember 2001 der Internationale Währungsfonds die Auszahlung einer Kredittranche über 1,3 Mrd. US\$ mit der Begründung verweigerte, das Haushaltsdefizit sei nicht wie vereinbart abgebaut worden, war die internationale Zahlungsunfähigkeit des Landes vorprogrammiert und das Land in der "Schuldenfalle" gefangen. Am 18. und 19. Dezember kam es in Buenos Aires zu einer Welle von Plünderungen und Straßenprotesten. Am 20. Dezember musste der Präsident per Hubschrauber aus dem Regierungssitz Casa Rosada fliehen. Mit dem Ruf "zum Teufel mit den Politikern!" ("Que se vayan todos!") machten die argentinischen Bürger auf den Straßen der Hauptstadt ihrer Wut und Enttäuschung über das Versagen ihrer politischen Repräsentanten auf drastische Weise Luft. Das internationale Ansehen des Landes war – einmal mehr in der argentinischen Geschichte – auf einem Tiefpunkt. Am 1. Januar 2002 wählte der Kongress den peronistischen Senator und Ex-Gouverneur der Provinz Buenos Aires, Eduardo Duhalde nach zwei jeweils nur wenige Tage amtierenden Übergangspräsidenten zum neuen Chef der Exekutive.

In den folgenden Abschnitten sollen die Außenpolitiken der auf den Kollaps 2001/02 folgenden peronistischen Regierungen Duhalde, Néstor Kirchner und Cristina Fernández de Kirchner untersucht werden. Dabei geht es im Kern um folgende Leitfragen:

- Wie haben die drei Regierungen auf den wirtschaftlichen Kollaps der Jahreswende 2001/02 außenpolitisch reagiert?
- Erlaubten die internen und internationalen Rahmenbedingungen überhaupt aktive Außenpolitiken und wenn ja, wurde dieser Spielraum von den politisch Verantwortlichen jeweils genutzt?
- Entsprach die Außenpolitik den Kriterien von Transparenz, Konsistenz und Berechenbarkeit?
- Ist es den Regierungen durch ihr außenpolitisches Handeln gelungen, das ramponierte internationale Ansehen des Landes wieder zu verbessern, dessen Isolation zu durchbrechen und das für eine gedeihliche Entwicklung notwendige internationale Vertrauen zurückzugewinnen?

Der folgende Beitrag versteht sich als Fortschreibung meiner Analyse der Außenpolitiken der Regierungen Alfonsín, Menem und De la Rúa in der 1. Auflage von *Argentinien heute* (Bodemer 2002). In den abschließenden Pas-

sagen werden einige Überlegungen aus diesem zum Zeitpunkt der Krise veröffentlichten Beitrag aufgegriffen und um Erkenntnisse ergänzt, die aus der außenpolitischen Entwicklung der letzten zehn Jahre gewonnen wurden.

2. Das Interregnum Duhalde – Rückkehr zum außenpolitischen Pragmatismus

Die verheerende Finanz- und Wirtschaftskrise 2001/02 und das Scheitern der Regierung De la Rúa lösten eine intensive politische und wissenschaftliche Debatte über die Verdienste und Irrtümer des in den neunziger Jahren verfolgten innen- und außenpolitischen Kurses aus.¹ Jene, die sich für eine Beibehaltung des bisherigen, von Menem und De la Rúa verfolgten Kurses in der Außenpolitik mit seiner Privilegierung der Beziehungen zu den USA aussprachen, verwiesen auf die Schwere der Wirtschafts- und Finanzkrise des Landes und seine extreme Außenverwundbarkeit, für deren Abbau die explizite Unterstützung Washingtons unverzichtbar sei. Andere plädierten für eine eindeutige Konzentration auf Lateinamerika und hier insbesondere Brasilien und eine lediglich selektive Anbindung an die USA, die auch nicht den Verdacht einer automatischen Gefolgschaft, Kennzeichen der menemistischen Außenpolitik, aufkommen lasse.

Eduardo Duhalde, der im März 2002 das Präsidentenamt übernahm, navigierte zwischen diesen beiden Positionen, wobei allerdings die externen wie internen Rahmenbedingungen dafür sorgten, dass schon bald die erste Option (Privilegierung Lateinamerikas und Schulterchluss mit Brasilien) die Überhand gewann (Miranda 2005: 74). Als eine seiner ersten Amtshandlungen verfügte Duhalde die Abkehr von der Dollar-Peso-Parität, die neben den inländischen Sparern auch die ausländischen Investoren und Gläubiger massiv traf. Als Reaktion auf diese drastische Maßnahme verweigerten die USA in der Folgezeit Argentinien jegliche Art von Unterstützung. Mehr Verständnis für die Krisensituation des Mercosur-Partners zeigten demgegenüber der brasilianische Präsident Fernando Enrique Cardoso sowie sein Nachfolger, Luis Inácio da Silva ("Lula"). Sie trafen sich mit Duhalde in dem Willen, die bilateralen Beziehungen zu festigen und beide Partner zum Motor des Mercosur-Prozesses zu machen (Russell 2010: 283). In verschiedenen Fragen der politischen Agenda stimmte Duhalde mit Lula überein, so

1 Innen- und Außenpolitik sind, wie uns die politische Realität ebenso lehrt wie die Außenpolitik-Analyse, eng miteinander verknüpft. Unserer Themenstellung entsprechend interessieren innenpolitische Entscheidungen in diesem Beitrag jedoch nur soweit, als sie zum Verständnis außenpolitischen Handelns unverzichtbar sind.

in der Beteiligung der Streitkräfte bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Ausweitung des Integrationsprozesses über die traditionellen Mercosur-Partner hinaus.

Mit dem Näherrücken der für April 2003 vorgesehenen vorgezogenen Wahlen ging Duhalde, nicht zuletzt auch, um sich von der bedingungslosen US-Gefolgschaft seines Rivalen Menem, der sich erneut zur Wahl stellte, abzugrenzen, zunehmend auf Distanz zur Bush-Regierung. Zeichen dafür waren die Verurteilung des (gescheiterten) Staatsstreich-Versuchs gegen den venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez (April 2002), die Distanzierung von der US-Invasion im Irak (März 2003) und die Stimmenthaltung in den Vereinten Nationen im Hinblick auf die Verurteilung der Menschenrechtssituation in Kuba. Andererseits war Duhalde jedoch klug und realistisch genug, den Beziehungen zu Brasilien Vorrang einzuräumen und in jenen Bereichen mit der US-Regierung zusammenzuarbeiten, die ihr am Herzen lagen, so in der Terrorismus-Bekämpfung als Folge der Schockereignisse des 11. September 2001 und der Bekämpfung des Drogenhandels. Insgesamt stand die Politik Duhaldes angesichts des wirtschaftlichen Desasters und der sozialen Krise des Landes eindeutig unter dem Primat der Innenpolitik. Infolgedessen lag das Gesetz des Handelns nicht beim Außenministerium und dessen profillosem Chef Carlos Ruckauf, Ex-Gouverneur der Provinz Buenos Aires, sondern beim Wirtschaftsministerium unter dem auch international geschätzten Roberto Lavagna.

3. Die Außenpolitik in der Ära Kirchner (2003-2010)

3.1 Außenpolitik im Dienste der Innenpolitik

Am Vorabend der vorgezogenen Präsidentschaftswahlen 2003 standen außenpolitisch drei mit den jeweiligen Präsidentschaftskandidaten verbundene Optionen zur Disposition:

- eine mit den Namen Carlos Menem verbundene “realistische” Variante, die auf revitalisierte Beziehungen zum nördlichen Hegemon und den zügigen Abschluss des gesamthemisphärischen Freihandelsabkommens ALCA (*Área de Libre Comercio de las Américas*) abstellte;
- eine von Néstor Kirchner vertretene, an Prinzipien orientierte Variante der Außenpolitik, die im Kampf gegen den Terror auf eine von der US-Regierung unabhängige Position und auf den weiteren Ausbau des Mercosur setzte; schließlich

- eine “autonomistische”, mit dem Präsidentschaftskandidaten der UCR assoziierte Position der Konfrontation gegenüber den USA bei gleichzeitiger enger Anbindung an den Nachbarn Brasilien.

In den außenpolitischen Passagen der Wahlplattformen der Präsidentschaftskandidaten waren kaum Unterschiede auszumachen, wohl aber in den daraus abgeleiteten Konsequenzen und Empfehlungen im Hinblick auf die Politik gegenüber den USA, den Irak-Krieg, die Beziehungen zum Mercosur und die Haltung gegenüber dem ALCA-Projekt.

Nachdem Carlos Menem, der im ersten Wahlgang mit 24% der abgegebenen Stimmen noch zwei Prozentpunkte vor dem von Duhalde favorisierten Néstor Kirchner gelegen hatte, seine Kandidatur für die Stichwahl zurückzog, da er sich angesichts ungünstiger Meinungsumfragen keine Chancen auf einen Sieg ausrechnete, war Kirchner automatisch Wahlsieger. Mit lediglich 22% der für ihn abgegebenen Stimmen im ersten Wahlgang verfügte der neue Präsident jedoch nur über eine bescheidene Legitimationsbasis.

Von Duhalde zur Jahreswende 2002/03 auf den Schild gehoben, verfügte Kirchner über keinerlei politische Erfahrungen auf Bundesebene. Angesichts der noch keineswegs überstandenen Systemkrise war sein politisches Handeln in erheblichem Maße innenpolitischen Zwängen unterworfen (Russell 2010: 283). Dies und die auf die Provinzebene beschränkten politischen Erfahrungen Kirchners brachten es mit sich, dass seine außenpolitischen Verlautbarungen vage waren und kaum über Formeln wie “Wiedereingliederung in die Weltgemeinschaft”, das Plädoyer für “ernste, reife und rationale Beziehungen” Argentiniens mit der Welt und die Betonung der regionalen Integration mit dem Schwerpunkt des Mercosur hinausgingen. Die internationale Umwelt stellte Kirchner gegenüber dem argentinischen Publikum als pervers und ungerecht dar, wobei die internationalen Kreditagenturen IWF und Weltbank und die für die Dritte Welt nachteiligen Handelsstrukturen als Projektionsfläche für polemische Attacken dienten. In seiner ersten Rede vor der Abgeordnetenversammlung betonte Kirchner, Argentinien müsse offen zur Welt sein, dies jedoch mit Gespür für Realismus. Dies impliziere, dass man “keine automatischen Allianzen erwarten könne, vielmehr ernsthafte, reife und rationale Beziehungen” in einem durch Multilateralität geprägten internationalen Umfeld. Vorrang in der Außenpolitik komme „der Konstruktion eines politisch stabilen, wohlhabenden, geeinten und den Idealen von Demo-

kratie und sozialer Gerechtigkeit verpflichteten Lateinamerika“ zu.² Auch die Beziehungen zu den USA und Europa müssten von diesen Eigenschaften geprägt sein. Weitere Imperative argentinischer Außenpolitik unter seiner Regie seien die Wiedererlangung der vollen Souveränität über die Malvinas-Inseln und der Kampf gegen den internationalen Terrorismus. Mit diesen programmatischen Aussagen lag Kirchner weitgehend auf der Linie seines Vorgängers Duhalde, markierte jedoch klare Trennlinien zur Außenpolitik von Präsident Menem (Brieger 2009: 7).

Entgegen den zunächst inhaltlich eher blassen und auf Polemik weitgehend verzichtenden außenpolitischen Verlautbarungen widersprachen Stil und außenpolitisches Verhalten des Präsidenten in den Folgejahren nicht selten allen diplomatischen Gepflogenheiten und waren mitunter von Schwarz-Weiß-Denken, ideologischen Formeln und projektiven Mechanismen geprägt. An die Stelle einer institutionell abgesicherten Diplomatie trat mehr und mehr eine auf die Person des Präsidenten konzentrierte, personalistische Diplomatie, der sogenannte “K-Stil”, der auch vor Brüskierungen der außenpolitischen Partner nicht zurückschreckte. Die Personalisierung der Außenpolitik schlug sich auch im Auswärtigen Dienst nieder, wo parteipolitische Kriterien und Loyalität zum Präsidenten eindeutig vor Professionalität rangierten. Dies lief dem erklärten Bemühen des Präsidenten zuwider, das lädierte internationale Ansehen des Landes wieder aufzupolieren, und löste in den Reihen der Karrierediplomaten vereinzelt harsche Kritik (Espeche Gill 2004). Eine Erklärung für diese Entprofessionalisierung der Außenpolitik ist u.a. darin zu sehen, dass außenpolitische Grundsatzserklärungen und Entscheidungen vor allem auf ein inländisches Publikum zielten und nicht zuletzt das Ziel hatten, die geringe demokratische Legitimation des Präsidenten (22% der Wählerstimmen) zu erhöhen.

Inhaltlich wies die Außenpolitik Kirchners eine Kombination von historischen, wirtschaftlichen, geopolitischen und politischen Faktoren auf. Historisches Legat (und außenpolitischer “Dauerbrenner”) war der Anspruch auf volle Souveränität über die Inselgruppe der Malvinen, Georgias und Sandwich del Sur. Gleichzeitig wies das argentinische Außenministerium jeden Versuch zurück, die Inselgruppe als assoziiertes, überseeisches Gebiet in den europäischen Verfassungsvertrag aufzunehmen (Esposito/Zapata 2008: 13f., 25). Der durch die argentinische Verfassung von 1853 gedeckte Anspruch auf volle Souveränität der Inselgruppe war ein wesentlicher Bestandteil aller

2 Zu den Zitaten siehe <<http://www.trabajo.gov.ar/prensa/documentos/discursopresidente.doc>>.

post-autoritären demokratischen Regierungen. Die friedliche Einlösung dieses juristischen Anspruchs – er findet die Unterstützung nahezu aller latein-amerikanischen Staaten ebenso wie Chinas, Syriens und Russlands – sollte nach dem Willen der argentinischen Seite über die Vereinten Nationen erfolgen und den seit Kriegsende bestehenden Verhandlungsstillstand beenden. Dem steht jedoch bis heute der Wunsch der Inselbewohner für einen Verbleib beim Mutterland Großbritannien entgegen (Graf Rey 2007; Simonoff 2009: 83f).

Auf außenwirtschaftlichem Gebiet lag die Priorität der Kirchner-Administration auf dem Gebiet des Handels, wobei sie mit ihrer Strategie der Diversifizierung den Kurs der Vorgänger-Regierungen beibehielt und akzentuierte. Neu war der gezielte Einbezug Chinas in den Kreis der Handels- und Investitionspartner, eine Antwort auf die weltwirtschaftlichen und geopolitischen Kräfteverschiebungen. Die Hoffnung auf eine 20 Mrd.-Investition Chinas – sie gründete auf einer Fehlinterpretation einer einschlägigen Aussage des chinesischen Staatspräsidenten bei seinem Argentinien-Besuch im Jahre 2004 – war andererseits ein Beispiel für jenen die Realität verkennenden “idealistischen Realismus”, der eine der konzeptionellen Grundlagen der argentinischen Außenpolitik bildete.

Politisch kam den Beziehungen zu den USA und Lateinamerika, in der zweiten Hälfte der Amtsperiode Kirchners zunehmend auch denen zu dem chavistischen Venezuela, eindeutig Priorität zu, während in den politischen Beziehungen zu Europa, Asien und Afrika keine substantiellen Veränderungen oder strategischen Weichenstellungen im Vergleich zu den Vorgängern zu beobachten waren (Brieger 2009: 2).

Im zeitlichen Ablauf der Außenpolitik sind zwei Phasen zu unterscheiden. In einer ersten Phase, die bereits mit der Präsidentschaft Duhaldes einsetzte und bis zur Schuldenregelung mit dem IWF (Internationaler Währungsfonds) und den Abkommen mit den privaten Besitzern argentinischer Schuldtitel im Jahr 2005 reichte, wurden die Außenbeziehungen durch die Triade Argentinien, Brasilien und Vereinigte Staaten bestimmt, wobei die Beziehungen zu den USA von Anfang an durch die Wirtschaftskrise von 2001/02, den Ausstieg aus der Dollar-Peso-Konvertibilität und den Zwang, mit den internationalen Finanzagenturen zu einer konstruktiven Schuldenregelung zu gelangen, bestimmt waren. Trotz einer Reihe argentinischer Entscheidungen, die den Interessen der Bush-Administration zuwider liefen (Abstimmungsenthaltung in der Frage der Menschenrechtsverletzungen in Kuba, Verzögerungen des ALCA-Prozesses, Ablehnung der Irak-Invasion,

Schulterschluss mit anderen Schwellenländern in der Frage der Agrarsubventionen auf der WTO-Konferenz in Cancún) spielte die US-Regierung jedoch eine konstruktive, im Abkommen von 2005 kulminierende Rolle in der Schuldenfrage. Das US-Interesse an einer Konsolidierung der argentinischen Wirtschaft und an politischer Stabilität in der Region über die Achse Brasilien–Argentinien wog offensichtlich schwerer als die außenpolitischen Nadelstiche der Kirchner-Regierung.

Die zweite, 2005 beginnende und bis in die Gegenwart reichende Periode kirchneristischer Außenpolitik war belastet von einer spürbaren Verschlechterung der Beziehungen zu den USA und geprägt durch die Triade Argentinien, Brasilien und Venezuela. Auch diese Phase kennzeichnet ein eher konfrontativer außenpolitischer Stil, wobei die verbalen Attacken eher vage ausfielen, um nach beiden Seiten das Gesicht zu wahren. Favorisierter „Gegner“ war der IWF, dem Kirchner einen Großteil der Schuld an dem argentinischen Desaster zuschrieb. Ergänzend geißelte er den Unilateralismus der Bush-Regierung. Andererseits waren die verbalen Ausfälle Kirchners deutlich genug, um bei seinen argentinischen Gefolgsleuten den gewünschten Applaus zu ernten (Russell 2010: 284).

Nach den für die Kirchner-Fraktion des Peronismus erfolgreichen Zwischenwahlen 2005 und der schon zu Zeiten Duhaldes eingeleiteten wirtschaftlichen Erholung wurde im In- und Ausland eine klarer profilierte, von innenpolitischen Zwängen befreite Außenpolitik erwartet. Das Gegenteil war jedoch der Fall. Kirchner interpretierte die verbesserten Rahmenbedingungen und seine gestärkte demokratische Legitimation, die in hohen Zustimmungsraten zum Ausdruck kam, als Freibrief für eine Vertiefung des bisher praktizierten personalistischen, auf politischen Machterhalt ausgerichteten Kurses. Mit dem Rückenwind der erfolgreich verlaufenen Umschuldungsaktion gegenüber dem „Pariser Club“, die auf einen Forderungsverzicht von 76% der privaten Schulden hinauslief, glaubte er, sich einen härteren Kurs gegenüber der Bush-Regierung leisten zu können. Eine Chance bot sich ihm mit dem vierten gesamthemisphärischen Gipfeltreffen im November 2005 in Mar del Plata. Ungeachtet seiner Rolle als Gastgeber und entgegen allen diplomatischen Gepflogenheiten nahm Kirchner an einem vom venezolanischen Präsidenten Chávez – Erzfeind von Bush Jr. – inszenierten Gegengipfel teil, auf dem er dessen Attacken auf Präsident Bush und dessen Gefolgsmann, den mexikanischen Präsidenten Vicente Fox, demonstrativ Beifall zollte. Seit diesem Eklat war und blieb das Verhältnis zwischen Bush und Kirchner gestört. Der bilaterale Dialog verstummte und das wechselseitige

Desinteresse verstärkte die persönlichen und ideologischen Differenzen zwischen beiden Staatsechefs.

Die Beziehungen zum Mercosur-Partner Brasilien gestalteten sich demgegenüber positiv. Durch den sogenannten "Konsens von Buenos Aires" vom Oktober 2003 erfuhr die Achse Argentinien–Brasilien einen neuen Schub. Das Abschlussdokument unterstrich die strategische Allianz beider Partner, verurteilte jeglichen Unilateralismus in der internationalen Politik und sprach sich für eine gezielte Wachstums- und Beschäftigungspolitik in beiden Ländern sowie abgestimmte Positionen in internationalen Verhandlungen aus. Die engere Anbindung an Brasilien, das unter Lula zunehmend zum privilegierten Partner der US-Regierung und Stabilitätsanker im südlichen Lateinamerika und Gegengewicht zu Chávez avanciert war, diente Kirchner auch dazu, die Spannungen mit den USA zu entschärfen. Vorrangiges Interesse der brasilianischen Seite an einem engeren Verhältnis zu seinem Nachbarn war es, ein Übergreifen der Argentinienkrise zu verhindern und durch den Schulterschluss mit dem zweitstärksten Mercosur-Partner die Legitimitätsbasis seines regionalen Führungsanspruchs zu verbreitern (Alberdi 2007: 2; Birle 2006).

Mit dem von der argentinischen Diplomatie offensiv betriebenen Mercosur-Beitritt Venezuelas im März 2006 ergab sich die Chance, die Außenbeziehungen neu auszurichten. Ohne die Beziehungen zum Nachbarn Brasilien zu vernachlässigen, nutzte die argentinische Politik ihre Annäherung an Venezuela, um dem regionalen Führungsanspruch seines Nachbarn ein gewisses Gegengewicht entgegenzusetzen und – so die Erwartung – dem Mercosur-Prozess neue Impulse zu geben. Die Privilegierung des Mercosur-Prozesses zeigte sich auch darin, dass der 2004 von Brasilien gestartete Versuch einer Ausweitung des Mercosur zu einer Südamerikanischen Staatengemeinschaft (*Comunidad Sudamericana de Naciones*, CSN), auf dem Gipfeltreffen auf der Insel Margarita 2007 in Union Südamerikanischer Nationen (*Unión de Naciones Latinoamericanas*, UNASUR) umgetauft, von Néstor Kirchner stets mit Skepsis angesehen wurde.

Auch die Beziehungen zu Europa waren infolge der Auswirkungen des Desasters von 2001/02 nicht frei von Belastungen (Arce Suárez 2003; 2004). Während in den Amerikas die bilateralen Beziehungen zu Brasilien, den Vereinigten Staaten und Venezuela den Ton angaben, waren im Hinblick auf Europa vor allem Spanien sowie mit Abstand Frankreich, Deutschland und Italien die favorisierten Partner argentinischer Außenpolitik. Hier war es vor allem das transnationale Handlungsfeld, wo die Regierung Kirchner auf

Partner angewiesen war und sich Alleingänge kontraproduktiv auswirken mussten. „Heiße“ Themen auf der transnationalen Ebene waren die Schuldenregelung mit einem Teil der privaten europäischen Gläubiger und die Weigerung Kirchners, die Verträge mit europäischen Unternehmen, die sich in den privatisierten Staatsunternehmen engagiert hatten, neu auszuhandeln. Betroffen hiervon waren insbesondere Unternehmen im Bereich der Infrastruktur (Wasser, Elektrizität, Verkehr, Telekommunikation). Sie hatten nach der Aufgabe der Dollar-Peso-Parität und dem Einfrieren der Tarife unter den Regierungen Duhalde und Kirchner erhebliche Gewinneinbußen zu verkraften. Um die Konsumenten zu beruhigen und die wirtschaftliche Erholung nicht zu gefährden, wurden die Tarife der öffentlichen Dienstleistungsunternehmen eingefroren. Außenpolitisch hatte diese Maßnahme u.a. den Effekt, dass Kirchner 2003 seine zweite Europa-Reise stornieren musste, da er bei einer Landung in Deutschland riskiert hätte, dass sein Privat-Jet „Tango 01“ zur Begleichung der ausstehenden Zahlungen an deutsche Gläubiger beschlagnahmt worden wäre. Kirchners Alleingang 2005 in der Schuldenregelung mit den privaten Gläubigern, der einer Annullierung von 76% der Verbindlichkeiten gleichkam und das Arrangement über die Restsumme von 24% offen ließ, stieß auf den zum Teil erbitterten Widerstand europäischer und nordamerikanischer Anleger.

IWF und Weltbank waren weitere transnationale Akteure, die im Interesse von multinationalen Unternehmen, ausländischen Regierungen und Banken, Investitionsfonds und privaten Gläubigern der Regierung und Bevölkerung Argentiniens die Grenzen ihrer Handlungsspielräume deutlich machten und es Kirchner erleichterten, diese „externen Mächte“ als Hauptschuldige des argentinischen Dramas anzuklagen und damit bei der Wählerschaft zu punkten. Allerdings stand auch nach dem Schuldendeal mit den privaten Gläubigern (ein, wenn auch zweifelhafter, außenpolitischer Erfolg Kirchners) für einen erheblichen Teil der akkumulierten Schulden eine Regelung nach wie vor aus. Konkret ging es um Außenstände in Höhe von 125 Mrd. US\$, was 72% des Bruttoinlandprodukts entsprach. Zählt man die 20 Mrd. US\$ Schulden hinzu, die von den privaten Anlegern nicht getauscht wurden, kommt man immer noch auf eine Schuldsumme von 145 Mrd. US\$. Ungeachtet dieser Fakten wurde Kirchners Doppelcoup in der Schuldenfrage von der argentinischen Öffentlichkeit als ein Befreiungsschlag gefeiert. Dass Kirchner an der Front des IWF wie der des „Pariser Clubs“ erstaunlich erfolgreich war, hängt auch damit zusammen, dass sich die politische Landkarte in der Region mit den Wahlsiegen einer Reihe von Mitte-Links-Regie-

rungen in einer Weise geändert hatte, die den Schuldnern eine härtere Gangart erlaubte – eine Chance, die Kirchner extensiv zu nutzen wusste.

Auf einen weiteren, die wirtschaftspolitische Handlungsfähigkeit Kirchners einschränkenden transnationalen Faktor weist Ingo Malcher hin: die Zwangsmechanismen der internationalen Finanzmärkte, die seit der Schuldenkrise der achtziger Jahre mehr und mehr neue Instrumente zum Schutz der Gläubiger zum Einsatz bringen. So ist an die Stelle starrer Kredite zunehmend die Zeichnung von Staatsanleihen, sogenannter “Bonds”, getreten. Den Zinssatz hierfür bestimmt der sekundlich festgestellte *Emerging Market Bond Index* (EMBI) am Ausgabetag. Mit diesem Instrument verfügen die Gläubiger über eine direkte Definitionsmacht über die Ziele der verschuldeten Volkswirtschaften und letztendlich darüber hinaus über den Spielraum für eine an Beschäftigungs-, Wohlfahrts-, Gerechtigkeits- oder Nachhaltigkeitskriterien orientierte Wirtschaftspolitik. Die Länderrisikorate treiben die Zinsen in die Höhe. Die dadurch verteuerten Kredite

erschweren das Wirtschaftswachstum, sie verhindern aber auch, dass Geld in produktive Investitionen fließt, da die Rendite schon auf Festgeldkonten relativ hoch ist, verglichen mit der Gewinnerwartung bei Investitionen im produktiven Bereich in einer Krise. Profitieren können von einer solchen Situation nur Geldbesitzer (Malcher 2006: 56f.).

Ein weiteres wirksames Instrument der Kontrolle stellen die internationalen *Rating*-Agenturen dar. Im Unterschied zu den internationalen Finanzinstitutionen wie Weltbank, IWF oder IDB (*Inter-American Development Bank*), die das neoliberale Modell durch Abmachungen und Verträge institutionalisieren, die über die Stimmrechte ihrer Mitgliedsländer zumindest einem Mindestmaß an Kontrolle ausgesetzt sind, handelt es sich bei den *Rating*-Agenturen um private Institutionen, deren Regeln und Mechanismen keinerlei demokratischer Kontrolle unterliegen, die vielmehr ausschließlich die Interessen der Investoren vertreten (Malcher 2006: 58).

Problematisch gestalteten sich unter Kirchner auch die Beziehungen zu den Nachbarn Chile und Uruguay. Im Falle Chiles kündigte die argentinische Seite als Antwort auf die Energiekrise im Winter 2004 die Gaslieferungen kurzerhand auf. Diese drastische Maßnahme war letztlich eine Folge von Lieferengpässen Boliviens an Argentinien und des dadurch ausgelösten innerargentinischen Versorgungsengpasses. Das Primat der Innenpolitik wurde auch in diesem Fall darin deutlich, dass die Zufriedenstellung der Stromkunden im eigenen Land für die Regierung vor der Vertragstreue gegenüber dem Nachbarn Chile rangierte. Der Lieferstopp betraf 50% der chilenischen

Energieimporte und hatte drastische Auswirkungen auf die Wirtschaft und die privaten Konsumenten des Landes. Als Folge der unilateralen argentinischen Entscheidung, einem klaren Vertragsbruch, sah die chilenische Diplomatie das Nachbarland immer weniger als einen vertrauensvollen Partner an. Um die bilateralen Beziehungen nicht noch mehr zu belasten, entschloss sich das chilenische Außenministerium ab 2008 sogar dazu, den Streitpunkt "Gas-Lieferungen" aus allen Verhandlungen herauszuhalten.³ Energiepolitisch führte der argentinische Lieferboykott dazu, dass sich Chile seitdem gezielt um alternative Energiequellen und eine Diversifizierung seiner Lieferquellen bemüht. Diese Strategie schließt die Lieferung von Flüssiggas aus Asien ein, ein Überdenken der nuklearen Option, verstärkte Investitionen in die Wasserkraft als Energiequelle im Süden des Landes und schließlich die stärkere Nutzung regenerierbarer, alternativer Energien wie Sonnenenergie, Windkraft und Geo-Thermik (Shazo 2006: 3-5).

Auch die Beziehungen zu Uruguay gerieten in der zweiten Hälfte der Präsidentschaft Kirchners in Turbulenzen. Auslöser der bis in die jüngste Zeit andauernden bilateralen Streitigkeiten war die einseitige Entscheidung der uruguayischen Regierung unter Präsident Tabaré Vázquez zum Bau von zwei Zellulosefabriken auf der uruguayischen Seite des Río Uruguay im Jahr 2005. Der Konflikt führte in den Folgejahren zu wiederholten Unterbrechungen des bilateralen Grenzverkehrs über den Río Uruguay. Argentinien befürchtete durch den Bau der beiden von einem finnischen und einem spanischen Investor finanzierten Anlagen nicht nur eine Gefährdung der Umwelt, sondern auch wirtschaftliche Einbußen in der auf der argentinischen Seite touristisch genutzten Region, und versuchte, den Bau der Fabriken mit allen Mitteln zu verhindern. Die massiven Bürgerproteste in der argentinischen Grenzprovinz Entre Rios veranlassten das spanische Unternehmen Ence, den Bau seiner Anlage an einen anderen Ort zu verlagern, während das finnische Unternehmen Botnia ungeachtet der argentinischen Bürgerproteste in der Grenzregion die Bauarbeiten wie geplant in Angriff nahm und 2010 abschloss. 2006 wandte sich die uruguayische Seite an das Mercosur-Schiedsgericht, um unter Berufung auf §1 des Mercosur-Vertrags, der die "freie Zirkulation von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren" vorsieht, die Freigabe der von argentinischen Umweltaktivisten blockierten Grenzbrücke zu erreichen. Das Schiedsverfahren gab der uruguayischen Seite Recht, sah jedoch keine Maßnahmen vor, um künftige Blockaden zu

3 Aussage eines hohen chilenischen Diplomaten gegenüber dem Verfasser im Juli 2010 im Rahmen einer Lateinamerika-Konferenz in Berlin.

vermeiden (Noticias Mercosur, OBREAL/EULARO Newsletter, Nr. 33, 15.9.2006 <<http://www.obreal.org>>). Im selben Jahr wandte sich die argentinische Regierung an den Internationalen Gerichtshof in Den Haag mit der Anschuldigung, Uruguay habe Bestimmungen des Vertrages des Uruguay-Flusses aus dem Jahr 1975 verletzt, indem es die argentinische Seite nicht über den geplanten Bau der Anlagen informiert habe. Zudem verlangte die Klageseite den sofortigen Baustop unter Verweis auf die durch die Anlage verursachten Umweltschäden. Zu einer Entscheidung über diese Klage sollte es erst unter der Nachfolgeregierung kommen.

Auch die Beziehungen zum Mercosur-Partner Brasilien, von Medien, Politikern und Außenpolitikexperten beider Seiten seit dem Interregnum der Duhalde-Regierung zunehmend als "strategische Allianz" apostrophiert, erfuhren in den vier Jahren der Präsidentschaft Néstor Kirchners keineswegs den erwarteten und von vielen erwünschten Schub. Nicht zuletzt die allzu enge Anbindung Argentiniens an den venezolanischen Caudillo Hugo Chávez erwies sich diesbezüglich als Hindernis. Mit seiner aggressiven Petrodiplomatie und dem alternativen Integrationsprojekt ALBA konkurrierte Chávez mit Lula um den regionalen Führungsanspruch in der Region. Im Hinblick auf die von vielen internationalen Beobachtern kritisch kommentierte enge argentinisch-venezolanische Zusammenarbeit sollte allerdings beachtet werden, dass diese auf beiden Seiten weniger ideologischen Motiven als vielmehr einem pragmatischen wirtschafts- und finanzpolitischen Nutzen-Kalkül geschuldet war. Venezuela verfügte über Gas, Öl und Petrodollar, die sein Präsident gezielt für außenpolitische Zwecke instrumentalisierte. Argentinien litt zunehmend unter Energieknappheit und dadurch bedingten Versorgungsengpässen, neben Lieferkürzungen Boliviens mit verursacht durch den drastischen Rückgang der Investitionen der vor allem ausländischen Energieunternehmen. Eine Schlüsselrolle nahm in diesem Zusammenhang das spanisch-argentinische Gemeinschaftsunternehmen Repsol/YPF, eines derjenigen Unternehmen, die Opfer der von der Regierung Kirchner eingefrorenen Tarife waren und – sozusagen als Retourkutsche – zum Leidwesen der Regierung nicht genügend in die Exploration und Erschließung neuer Öl- und Gaslagerstätten investierten. Angesichts dieses Engpasses benötigte Kirchner das venezolanische Geld, um seine Finanzierungsprobleme zu lösen und den Versorgungsengpässen im Energiesektor Herr zu werden. In Chávez fand er zudem einen Verbündeten für eine stärkere Reintegration des Landes in die Region und den Abbau der hohen Außenverwundbarkeit (Alberdi 2007: 3). Das Ergebnis des Schulterschlusses war

eine historisch beispiellose Zahl von Verträgen und ein gegenüber internen und externen Störmanövern erstaunlich resistentes und über die Jahre stabiles bilaterales Verhältnis. Neben wirtschaftlichen Vorteilen und einer Entlastung an der Schuldenfront sah die Kirchner-Administration in der vertieften Geschäftsbeziehung zu dem in den Augen des Nordens "enfant terrible" der lateinamerikanischen Politik jedoch auch eine Möglichkeit, dem zunehmend offener vorgetragenen regionalen Führungsanspruch Brasiliens einen Dämpfer zu verpassen. In dieser Frage erfuhren alte argentinische Befürchtungen über eine wachsende Asymmetrie zwischen beiden Mercosur-Partnern zugunsten des Nachbarlandes eine Wiederbelebung. Auch das argentinische Plädoyer für einen Mercosur-Beitritt Mexikos ist in diese Gleichgewichtsvorstellungen der argentinischen Außenpolitik einzuordnen. Gleichsam die andere Seite der Medaille ist, dass auch Argentinien als Partner der brasilianischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik, trotz gegenteiliger verbaler Beteuerungen seiner politisch Verantwortlichen, im den dem *crash* von 2001/02 folgenden Jahren mehr und mehr an Gewicht einbüßte.

Im Rückblick auf vier Jahre Außenpolitik der Regierung Néstor Kirchner erwiesen sich vier Themen als vordringlich: Erstens die Restrukturierung der Auslandsschulden und die daran anknüpfenden Zahlungen an den IWF; zweitens die Beziehungen zu Bolivien, die in der lokalen Energieknappheit und der Notwendigkeit, zur politischen Stabilität des Andenlandes beizutragen, ihre Grundlage hatten; drittens der Schulterschluss mit Venezuela, der in einer Mischung aus ideologischer Affinität (Zurückweisung des Neoliberalismus der neunziger Jahre und des Unilateralismus der Bush-Administration), pragmatischem Kalkül (Finanzierung der argentinischen Auslandsschulden und Energiekooperation) und Realpolitik (Eindämmung der brasilianischen Führungsanspruchs in der Region) begründet lag. Viertes Thema war der Konflikt mit Uruguay über den Bau der zwei Zellulose-Fabriken. Im Hinblick auf diese Auseinandersetzung kamen bis in jüngste Zeit weder ideologische Interessen noch pragmatisches Kalkül oder Realpolitik zum Tragen. Vielmehr schleppte sich der Konflikt jahrelang über zwei separate Schienen hin: die Basisdiplomatie der Umweltbewegung auf der argentinischen Seite der Grenzregion und die juristische Diplomatie auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene (Schiedsgericht des Mercosur; Internationaler Gerichtshof in Den Haag) (Calle/Merke 2007: 7).

Am Ende der Regierungszeit Kirchners nahm Argentinien in keiner außenpolitischen Agenda einer führenden Macht (mit Ausnahme Venezuelas) einen besonderen Rang ein. Das Land war international nicht nennenswert

präsent und sein politischer Einfluss in der Region war sichtlich geschrumpft (Russell 2010: 286; Alberdi 2007). Der internationalen Gepflogenheiten Hohn sprechende einseitige Schuldendeal mit den privaten Gläubigern und Anlegern hatte – ebenso wie Kirchners enge Beziehungen zu dem Populisten Chávez und die diversen Stilentgleisungen auf diplomatischen Parkett – das Land in Europa wie in den USA erhebliche Sympathien gekostet.

Die Gründe für das schlechte Ansehen der Kirchner-Administration im Ausland sind jedoch – darin ist sich die Mehrzahl der Beobachter einig – über die genannten Faktoren hinaus vor allem auch in innenpolitischen Faktoren zu suchen, so in der nach wie vor endemischen Korruption und der Unfähigkeit der Regierung, über *ad-hoc*-Krisenmanagement hinaus effiziente und tragfähige Politiken zu formulieren und implementieren (Arce Suárez 2004). In diesem Sinne ist auch die Bemerkung von Roberto Russell, einem langjährigen Beobachter der argentinischen Außenpolitik, zu verstehen, dass die Lösung substantieller Fragen der argentinischen Außenpolitik, so beispielsweise der Malvinas-Frage, in erster Linie von Argentinien selbst und hier von der Verbesserung seiner innenpolitischen Hausaufgaben abhängen: „Argentinien wird die Malvinen wiedergewinnen, wenn es ein besseres Land geworden ist“ (Russell, in: *Clarín*, 30.07.2007).

3.2 Die verpasste Chance – Außenpolitik unter Cristina Fernández de Kirchner

Als Néstor Kirchner im Mai 2003 sein Amt antrat, waren weder die innen- noch die außenpolitischen Rahmenbedingungen für eine aktive internationaler Projektion des Landes günstig. Dieser Kontext hatte sich im Wahljahr 2007 spürbar verändert. Entgegen den in ihrer Mehrzahl äußerst pessimistischen Prognosen war es den Präsidenten Duhalde und Kirchner gelungen, den Systemkollaps zu vermeiden – was an ein Wunder grenzte – und die Wirtschaft wieder auf Wachstumskurs zu bringen. Die sozialen Konflikte waren bereits im ersten Amtsjahr Kirchners abgeklungen, Ergebnis einer geschickten, aus klientelistischen Angeboten, Sozialplänen und Vereinnahmung opponierender Akteure der Zivilgesellschaft bestehenden Taktik des Präsidenten. International war der rigide Unilateralismus der Bush-Regierung nach dem Ende des Irak-Krieges allmählich einem – wenn auch noch zaghaften – Multilateralismus gewichen.

Mit dem eindeutigen Wahlsieg der *First Lady* Cristina Fernández de Kirchner, neben dem persönlichen Erfolg als Politikerin mit Profil auch eine Prämie für die insgesamt erfolgreiche Innenpolitik ihres Gatten Ernesto

Kirchner, setzten die Wähler auf Kontinuität und ein neues Gesicht. Außenpolitisch harrten insbesondere drei Problemfelder einer Lösung. Zum einen ging es darum, einen Ausgleich zu finden zwischen den Beziehungen zu den USA, die seit dem Kollaps 2001/02 durch Distanz gekennzeichnet waren, und zu Venezuela, dessen Präsident Hugo Chávez der Kirchner-Regierung, dem engsten Verbündeten im Cono Sur, in den Jahren zuvor Milliardenbeträge in Form von Krediten, Schenkungen, Streichung von Schulden, Kauf von Staatspapieren und Investitionen im Rohstoffsektor zur Verfügung gestellt und dem Land damit zwar aus einer Finanzklemme geholfen, es aber gleichzeitig auch in eine prekäre Abhängigkeit gebracht hatte. Zweite Priorität kam der Regulierung der noch ausstehenden Verbindlichkeiten gegenüber dem "Pariser Club" in Höhe von rund 6 Mrd. US\$ zu. Eine konstruktive Lösung in dieser Frage war die Voraussetzung für den Zugang zu den internationalen Kreditmärkten. Kopfzerbrechen bereitete der neuen Regierung drittens der von der Vorgängerregierung geerbte Konflikt mit Uruguay über den Bau von zwei Zellulose-Fabriken.

Bereits im Wahlkampf hatte Cristina Fernández de Kirchner die Außenpolitik zu einem ihrer Interessenschwerpunkte deklariert und dem durch eine rege Reisediplomatie Nachdruck verliehen. Entsprechend wurde von ihr ein neuer außenpolitischer Aktivismus, und – ihrem Naturell entsprechend – ein insgesamt konzilianterer Umgang mit den Partnern erwartet (Calle/Merke 2007: 7; Curia 2007: 1). Die Wahlen gewonnen hatte die *First Lady* mit dem Slogan "Wechsel mit Kontinuität" (*cambio con continuidad*): Schon bald wurde jedoch sichtbar, dass sie alles dafür tat, dass es bei der Kontinuität blieb und ein Wandel einmal mehr ausblieb (Russell 2010: 286). In ihrer Rede zur Eröffnung des Kongresses gab es mit Ausnahme der Pflichtübung zur Malvinas-Frage keinen direkten Bezug zur Außenpolitik. Die Beziehungen zu den Nachbarstaaten fanden lediglich unter dem Stichwort der energiepolitischen Interdependenz Erwähnung, die Europäische Union wurde – eine Seltenheit in der argentinischen Politik – als Modell für die regionale Integration gewürdigt; der notwenige Beitritt Venezuelas in den Mercosur vor allem energiepolitisch gerechtfertigt (Estrella 2008: 1f.). Konzeptionell diagnostizierte der Außenpolitik-Experte Juan Gabriel Tokatlian einen Übergang vom "peripheren Realismus" unter Menem zum "peripheren Idealismus" unter den beiden Kirchners. In der Menschenrechtspolitik und der Vermittlerrolle bei regionalen Konflikten setzte die Regierung Fernández die Politik ihres Vorgängers fort. Dass dies auch unter Cristina Fernández de Kirchner nicht ganz ohne kapriziöse Ausschläge ablief, zeigte ihre demons-

trative Ankündigung, den durch einen kalten Staatsstreich entmachteten und in Costa Rica lebenden honduranischen (Ex-)Präsidenten Manuel Zelaya gemeinsam mit Chávez in einem gecharterten Flugzeug auf dem Rückflug in sein Land zu begleiten. Angesichts des von der *de facto*-Regierung unter Roberto Micheletti verhängten Einreiseverbots für Zelaya war dieses Vorhaben von vornherein zum Scheitern verurteilt und wurde vom Ausland mehrheitlich als wenig durchdachte und insbesondere an die innenpolitische Gefolgschaft gerichtete Geste gewertet.

In den Beziehungen zu den USA folgte Cristina Fernández de Kirchner der Linie ihres Gatten, einer befremdlichen Mischung aus Distanzierungen und selektiver Kooperation in jenen Fragen, die für Washington von Bedeutung waren, so in den Bereichen Menschenrechte, Friedensmissionen, Vermittlung in regionalen Konflikten, Bekämpfung des Terrorismus und Drogenhandel. Ein im Hafen von Buenos Aires konfiszierter Geldkoffer des venezolanischen Staatsbürgers Antonini Wilson, der – so die Version der US-Regierung – für den Wahlkampf Cristina Fernández de Kirchners bestimmt war und 2008 in Miami zur Verurteilung seines Besitzers führte, schließlich 2009 die Weigerung der Präsidentin, den Sonderbeauftragten der US-Regierung für Lateinamerika, Arturo Valenzuela (einen renommierten Lateinamerika-Experten) im Rahmen seiner Lateinamerika-Reise zu empfangen, belasteten die Beziehungen zwar nicht in der Substanz, aber zumindest atmosphärisch. Die Turbulenzen an der innenpolitischen Front (Konflikt mit dem Agrarsektor wegen der einseitigen Erhebung einer Exportsteuer, die heiße Debatte über die Rückverstaatlichung der Fluglinie Aerolineas Argentinas und die wenig transparente Arbeit der nationalen Statistik-Behörde INDEC), die Dauerkritik am Neoliberalismus, die öffentlich ausgetragenen Debatten über die Differenzen mit der US-Regierung und auch die engen Bindungen an das chavistische Venezuela trugen dazu bei, dass das seit dem Desaster von 2001/02 unverhüllt demonstrierte Desinteresse der US-Regierung an Argentinien weiter bestehen blieb. Dies änderte sich auch mit dem Wechsel von Bush Jr. zu Barack Obama nur marginal. Auch der neue US-Präsident zeigte wenig Interesse an Argentinien, dessen neue Regierung die Profillosigkeit der Vorgängerregierung weitgehend beibehielt und es lediglich schaffte, das in den neunziger Jahren erreichte Niveau der Zusammenarbeit in einigen Politikfeldern, so auf den Gebieten Terrorismus-Bekämpfung, Friedensmission in Haiti, Nichtverbreitung von Nuklearmaterial und Drogenhandel, nicht zu unterschreiten. Ganz im Unterschied zu seinem Nachbarn Brasilien, der international und in der Perzeption der US-

Regierung als Stabilitätsanker in der Region, als wichtige Stimme in internationalen Verhandlungen und als energiepolitischer Partner an Statur gewann, blieb Argentinien außerhalb des Radars der US-Regierung.

Die Beziehungen mit Brasilien schienen nach dem Regierungswechsel zunächst Fahrt aufzunehmen. Cristina Fernández de Kirchner unterzeichnete eine Reihe von Verträgen, so beispielsweise über den Kauf von 26 Flugzeugen für Aerolineas Argentinas, Abkommen über Energieprojekte und den Ausschluss des US-Dollar im beiderseitigen Handel. All diese Abkommen trugen jedoch eindeutig den Stempel des *Itamaraty* und nicht des argentinischen Außenministeriums. Im Lauf der Amtsperiode verschlechterten sich die Handelsbeziehungen durch protektionistische Alleingänge der argentinischen Seite jedoch in einem Maße, das das weitere Funktionieren des Mercosur infrage stellte.

Das Verhältnis zu Chile blieb infolge des ungelösten energiepolitischen Konflikts distanziert, wobei weniger die Sache selbst als die Art des argentinischen Umgangs die chilenische Seite befremdete. Im argentinisch-uruguayischen Konflikt über den Bau der finnischen Zellulose-Fabrik waren die Fronten seit 2006 festgefahren. Beide Seiten bezichtigten sich der Vertragsverletzungen mit dem Ergebnis, dass noch 2009, dem Jahr der argentinischen Zwischenwahlen, eine konstruktive Lösung weiter entfernt war denn je. Der Konflikt hatte sich vielmehr durch die argentinische Ankündigung verschärft, gegebenenfalls den Devisenhandel zwischen beiden Ländern auszusetzen. Am 20. April 2010 kam es schließlich zu dem seit langem erwarteten Schiedsspruch des Den Haager Gerichts. Darin bestätigte das Gericht die argentinische These einer Vertragsverletzung, sah darin jedoch lediglich ein prozessuales und nicht ein substantielles Versäumnis der uruguayischen Seite. Das Gericht verwarf gleichzeitig den Antrag auf einen Baustopp, da Belege über eine Umweltverschmutzung nicht vorlägen. Ergänzend erinnerte das Gericht an die im Vertrag von 1975 enthaltene Verpflichtung zur Kooperation und empfahl den Parteien ein gemeinsames *monitoring* über potentielle Umweltschäden.

Im Juli 2010 einigten sich die Konfliktparteien auf ein Verfahren zur Überwachung der umweltpolitischen Auswirkungen der Zellulose-Fabriken (*Latin American Security and Strategic Review*, 10.06.2010, S. 14). Ob damit der bilaterale Konflikt, der in den zurückliegenden Jahren teilweise groteske Formen angenommen hatte, definitiv beigelegt ist, darf bezweifelt werden, da der Schiedsspruch von Den Haag weder bindend ist noch die in den Konflikt involvierten Akteure voll überzeugt. Als Zeichen der Annähe-

rung ist zu interpretieren, dass die seit 2010 amtierende uruguayische Regierung unter Präsident Mujica das von der Vorgängerregierung erklärte Veto gegen die Ernennung von Néstor Kirchner zum Präsidenten der UNASUR aufhob (Pressemitteilung der argentinischen Präsidentschaft vom 04.05.2010). Einmal mehr zeigt jedoch der argentinisch-uruguayische Konflikt, dass der Rekurs auf juristische Schiedssprüche mit nicht bindender Wirkung politische Entscheidungen und die Existenz starker regionaler Institutionen nicht ersetzen kann.

Die Beziehungen zu Venezuela, die vor allem der alten und neuen US-Regierung ein Dorn im Auge waren, blieben auch unter Cristina Fernández de Kirchner eng, vor allem auf dem Gebiet des Schuldenkaufs, der Energiepolitik und des Handels. Trotz dieses in erster Linie wirtschaftlichen Überlegungen geschuldeten Schulterschlusses distanzierte sich die Präsidentin in anderen Fragen der politischen Agenda durchaus von chavistischen Positionen und Verhaltensweisen, so im Umgang mit dem Teheraner Regime, mit dem in der Frage der terroristischen Attacken auf jüdische Einrichtungen in Buenos Aires noch einige Rechnungen offen waren, desgleichen in der eindeutigen Parteinahme für den spanischen Monarchen, der von Chávez im Rahmen eines verbalen Schlagabtauschs auf dem Iberoamerikanischen Gipfel in Santiago de Chile attackiert worden war. Auch im Verhältnis zu Mexiko, das seit den Attacken Néstor Kirchners gegen Präsident Fox während des Gipfeltreffens von Mar del Plata 2005 auf einem Tiefpunkt war, ging Cristina Fernández de Kirchner auf Distanz zu Chávez.

Im Hinblick auf Europa kam es insbesondere in den Beziehungen zu Spanien im Gefolge der argentinischen Bemühungen um eine erneute Verstaatlichung der Fluggesellschaft Aerolineas Argentinas zu erheblichen Spannungen. Das Management der Fluglinie lag bei dem spanischen Unternehmen Marsans und das Stammkapital der Fluglinie war in spanischer Hand. Angesichts der starken Präsenz spanischer Unternehmen im argentinischen Energie-, Banken- und Dienstleistungssektor, der Brückenfunktion der iberischen Halbinsel in der Europäischen Union sowie der traditionell engen kulturellen Bande zwischen beiden Staaten sind die beiderseitigen Beziehungen jedoch durch gelegentliche konjunkturelle Schwankungen und DisSENS in Einzelfragen nicht ernsthaft zu gefährden.

In den Beziehungen zu Deutschland und Frankreich erwies sich vor allem die noch ausstehende Regelung der Restschulden mit dem "Pariser Club" und jenen Besitzern von Schuldtiteln, die Néstor Kirchners Deal von 2006 nicht unterzeichnet hatten, als Belastung, desgleichen das gleichfalls

von Néstor Kirchner verfügte Einfrieren der Tarife öffentlicher Unternehmen im Gefolge der Wechselkursfreigabe. Konstruktive Lösungen in diesen beiden Feldern waren für Deutschland und Frankreich eine Voraussetzung dafür, sich in Argentinien wieder verstärkt mit Investitionen zu engagieren. Insgesamt hielt sich die Neugier Europas am Schicksal des Landes am Río de la Plata auch unter Präsidentin Fernández de Kirchner sehr in Grenzen. Erst in jüngster Zeit zeichnet sich diesbezüglich ein Wandel ab. Auslöser hierfür war paradoxerweise die globale Finanzkrise von 2008/09, die in ihrer Dramatik mit der Weltwirtschaftskrise von 1929 verglichen wurde und vor allem in den entwickelten Volkswirtschaften tiefe Spuren hinterließ. Anders in Lateinamerika: Die Befürchtung vieler Beobachter, dass die von Exportboom und Kapitalzuflüssen gestützten hohen Wachstumsraten der letzten Jahre in Lateinamerika ein jähes Ende finden könnten, erfüllten sich zur Verblüffung vieler Beobachter nicht. Die meisten Länder der Region erwarten bereits 2010 wieder ein ähnlich hohes Wachstum wie vor der Finanzkrise, im Falle Argentiniens beispielsweise stattliche 8,5%.⁴

Das Interesse an der Region steigt wieder, auch in Europa. Konturen eines "neuen Lateinamerika" zeichnen sich ab, das nicht mehr durch Probleme, sondern durch Lösungen auf sich aufmerksam macht und das Machtgefüge auf dem Globus verändern dürfte (Sebastian Schoepp, in *Süddeutsche Zeitung*, 17.08.2010).

Insgesamt blieb die Außenpolitik der Präsidentin wie auch die ihres Vorgängers und Gatten Néstor Kirchner widersprüchlich und innenpolitischen Prioritäten sowie den machtpolitischen Interessen der Kirchners und ihrer peronistischen Fraktion untergeordnet. Die Schuld für die Nöte des Landes wurde "finsternen Mächten im Ausland" zugeschoben: dem IWF, dem protektionistischen Norden und der als arrogant empfundenen Außenpolitik der Weltmacht USA. Das Land blieb, so der weitgehende Konsens in der außenpolitischen Fachwelt, weitgehend isoliert, virulente Konflikte (Schuldenregelung, Konflikte mit Uruguay und Chile, Stagnation des Mercosur) blieben ungelöst. Der in den führenden Medien des Landes und der wissenschaftlichen Außenpolitik-*Community* des Landes am Ende der Regierungszeit von Néstor Kirchner deutlich vernehmbare Ruf nach einer "neuen Außenpolitik" (Cardenas 2010; Russell 2010; Corigliano 2007; 2008) blieb auch unter Cristina Fernández de Kirchner ohne Antwort.

4 So die Schätzung des stellvertretenden argentinischen Wirtschaftsministers Roberto Felletti gegenüber der "Agentur Reuters" am 20.08.2010 (<<http://www.infolatam.com>>).

4. Bilanz und Ausblick

Chronische politische Instabilität ist das herausragende Merkmal der argentinischen Geschichte des 20. Jahrhunderts. Sie stellt auch für die Außenpolitik des Landes die mit Abstand wichtigste (innen)politische Determinante dar und erschwerte die Entwicklung und Umsetzung kohärenter außenpolitischer Konzeptionen. Erst mit dem Ende des Militärregimes und dem Übergang zu demokratischen Verhältnissen unter Präsident Raúl Alfonsín ließ das Land ab 1983 seinen Status als *paria internacional* hinter sich und fand nach innen wie nach außen zur Normalität zurück. Höchst umstritten ist jedoch, ob die belastenden Legate der Vergangenheit bereits mit der ersten demokratischen Regierung unter Alfonsín abgearbeitet wurden, erst unter seinem Nachfolger Menem oder gar – eine dritte Deutungsvariante – auch noch unter dessen Nachfolgern virulent waren und in der Innen- und Außenpolitik ihre Spuren hinterließen.

Im vorliegenden Beitrag habe ich unter Zugrundelegung einiger Leitfragen die grundlegenden Entwicklungen im Bereich der Außenpolitik seit der Systemkrise 2001/02 bilanziert. Abschließend soll die Außenpolitik dieser Zeitspanne in den umfassenderen Kontext der Außenpolitiken aller Regierungen seit 1983 gestellt werden. Dabei greife ich auch auf Überlegungen zurück, die ich bereits in der ersten Auflage von *Argentinien heute* in meinem Beitrag über die argentinische Außenpolitik der Jahre 1983-2001 niedergelegt habe. Folgende Sachverhalte gilt es festzuhalten:

1.) Die außenpolitischen Entscheidungsträger aller postautoritären argentinischen Regierungen sahen sich dem Druck diverser innenpolitischer und internationaler Akteure ausgesetzt, die spezifische außenpolitische Optionen nahe legten, erzwangen (so seitens des IWF auf dem Gebiet der (Außen-) Wirtschaftspolitik) oder als inopportun erscheinen ließen.

2.) Die nach den traumatischen Jahren der Militärdiktatur mit ihren innen- und außenpolitischen Verwerfungen vielfach geforderte Rückkehr zur Normalität, zu Realismus und Berechenbarkeit bezog sich gleichermaßen auf die Innen- wie Außenpolitik und wurde von der ersten demokratischen Regierung unter Raúl Alfonsín auch so verstanden. Auf dem Felde der Außenpolitik trug diese Politik in der Ära Alfonsín auch durchaus Früchte. Dies galt insbesondere für das sensible Verhältnis zu den Vereinigten Staaten und für die durch die brutalen Menschenrechtsverletzungen und den Falkland-/Malvinenkrieg belasteten Beziehungen zu Europa. Alfonsíns Nachfolger Menem, ein scharfer Kritiker der Außenpolitik seines Vorgängers, hatte zu Beginn seiner Amtszeit eine "kopernikanische Wende" versprochen. Eine

solche Wende fand in der Außenpolitik nicht statt, wohl aber Akzentverschiebungen und Korrekturen inhaltlicher und klimatischer Natur, vom ehemaligen Außenminister der Alfonsín-Regierung, Dante Caputo, als "methodologischer Dissens" ("disensos metodológicos") apostrophiert.

3.) Die auch in der wissenschaftlichen Literatur anzutreffende Etikettierung der Außenpolitik Alfonsíns als "idealistisch" und der Außenpolitik Menems als "realistisch" erweist sich vor diesem Hintergrund als wenig tauglich. Die ethische Unterfütterung der Außenpolitik in den ersten Jahren der UCR-Regierung war angesichts der traumatischen Jahre der Militärdiktatur nicht weniger realistisch als die Fokussierung der Menemschen Außenpolitik auf Fragen des wirtschaftlichen Wachstums und des Außenhandels zu einem Zeitpunkt, als der Transitionsprozess abgeschlossen, die demokratischen Institutionen und Verfahrensweisen etabliert, zugleich jedoch die Wirtschaft in eine schwere Krise geraten war. Gleichzeitig enthielt die optimistische (und schließlich enttäuschte) Erwartung Menems und seines Außenministers Di Tella, eine Politik der bedingungslosen Gefolgschaft gegenüber dem Hegemon im Norden werde dieser mit einer Politik beantworten, die über symbolische Gesten hinausgehe, noch durchaus idealistische Züge.

4.) Aktionen wie die Koketterie Alfonsíns mit der Blockfreienbewegung oder Menems Entsendung eines Truppenkontingents und zweier Kriegsschiffe an den persischen Golf – Letzteres von manchen Interpreten, so dem außenpolitischen Vordenker Menems, Carlos Escudé, als Beispiel außenpolitischer Reife apostrophiert – zeugen, lässt man ihre innenpolitischen Implikationen beiseite, eher von Selbstüberschätzung bzw. Realitätsverlust als von realisiertem (bzw. idealisiertem) Kalkül.

5.) Erst in der zweiten Amtszeit Menems erfuhr der latente "Idealismus" des "neuen Realismus", der die erste Amtszeit (vor allem im Verhältnis zu den USA) prägte, eine Abschwächung – auch hier wiederum am deutlichsten sichtbar in einem pragmatischeren Zugehen auf den außenpolitischen Favoriten USA.

6.) Was die anderen außenpolitischen Politikfelder betraf – das Verhältnis zu den lateinamerikanischen Nachbarn (insbesondere zu Brasilien und Chile) und zu Europa – setzte die Menem-Administration die pragmatische, auf gradualistische Schritte setzende Politik der Radikalen fort, wobei die neuen Akzentsetzungen in der Falkland/Malvinas-Frage, die aktive Integrationspolitik sowie die wachsende Bereitschaft, Fragen der demokratischen Konsolidierung, wirtschaftlichen Integration und kollektiven Sicherheit als ein Ganzes zu begreifen, als adäquate Antworten auf die gewandelten Um-

weltbedingungen im nationalen, regionalen und internationalen Raum interpretiert werden können.

7.) Jene Sozialwissenschaftler, die wie Carlos Escudé die Menemsche Außenpolitik unter dem Leitbegriff des "peripheren Realismus" theoretisch fundierten, kommentierend begleiteten oder in der politischen Arena ideologisch zu rechtfertigen suchten, gründeten ihre Argumentation auf eine revisionistische Sicht der argentinischen Geschichte und der Eingliederung des Landes in den Weltmarkt. Vereinfacht lautete ihre These, dass das Land in den ersten Dekaden nach seiner innenpolitischen Konsolidierung (1880 bis Ende der zwanziger Jahre) Teil der Ersten Welt war, diese Position jedoch – durch eigene Fehlentscheidungen und kontraproduktive außenpolitische Konfrontationen, insbesondere mit den Vereinigten Staaten – aufgab und damit den wirtschaftlichen Niedergang und die politische Isolierung des Landes auslöste. Diese Entwicklung sei erst durch die "neue Außenpolitik" der Regierung Menem, die die bilateralen Beziehungen zum westlichen Hegemon USA mit dem Ziel einer dauerhaften Allianz zum Kernstück machte, revidiert worden (Escudé 1992; 1995; De la Balza 1997).

Diese These hat einiges für sich. Allerdings wurde – und darin unterscheidet sich unsere Einschätzung von der eines Großteils der Außenpolitik-*Community* der Menem-Ära – die erfolgreiche Überwindung des Paria-Status Argentiniens in der internationalen Arena zu erheblichen Teilen bereits von der Vorgänger-Regierung geleistet. Nachdem Alfonsín wegen der aus dem Ruder geratenen Inflation und einer drohenden sozialen Explosion vorzeitig aufgeben musste, verfolgte sein Nachfolger Menem auf der Grundlage von Weichenstellungen, die bereits unter den Militärs in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre getroffen worden waren, während seiner zehnjährigen Amtszeit eine Politik gemäß dem neoliberalen Rezept-Mix des "Konsenses von Washington" mit seinen neoliberalen Versatzstücken und dem Modell des "peripheren Realismus", wobei die Re-Formulierung der Rolle des Staates wie seiner Aufgaben auch eine neue Sicht der internationalen Beziehungen mit sich brachte (und *vice versa*). Außenpolitisch hatte diese veränderte Perzeption des innenpolitischen (Hyperinflation und Rezession) wie des internationalen Kontexts (Ende der Block-Konfrontation, Verbreitung von Demokratie und Marktwirtschaft) drei strategische Grundentscheidungen zur Folge: erstens eine enge Allianz mit den Siegermächten des Kalten Krieges, insbesondere den Vereinigten Staaten; zweitens die Akzeptanz von neuen, der unipolaren und globalisierten Welt entsprechenden Spielregeln in Wirtschaft und Politik und drittens eine Vertiefung der transnationalen Bezie-

hungen mittels einer Wirtschaftspolitik der Öffnung, Deregulierung, Privatisierung und des sukzessiven Rückzugs des Staates. Dabei dienten sowohl der "Konsens von Washington" wie die zeitgleich gestartete "Initiative der Amerikas" des Präsidenten Bush, vier Jahre später von Clinton als ALCA-Projekt reaktiviert, gleichsam als handlungsanleitende Bezugspunkte und Verknüpfungen zwischen Innen- und Außenpolitik. Auf subregionaler Ebene entsprach dieser neuen Sicht das Konzept des "offenen Regionalismus" mit dem Mercosur als konkreter Referenzgröße. Dessen Vereinbarkeit mit der ALCA blieb über Jahre ein Streitpunkt zwischen Argentinien und seinem Nachbarn Brasilien. Sie wurde von der argentinischen Diplomatie als weitgehend problemlos angesehen, von brasilianischer Seite jedoch bestritten. Erst auf dem dritten hemisphärischen Gipfeltreffen in Quebec (2001) näherte sich die brasilianische Position der ihres Nachbarn an, war das *Itamaraty* bereit, sich aktiv an den ALCA-Verhandlungen zu beteiligen und die Rolle des regionalen Sprechers gegenüber den Vereinigten Staaten zu übernehmen.

8.) Unter der Mitte-Links-Regierung von Präsident De la Rúa verkümmerte angesichts der internen wirtschaftlichen (anhaltende Rezession, Haushaltsdefizit, zunehmende Verarmung) und politischen Stressfaktoren (Bruch der Koalition, rapider Schwund des politischen Vertrauenskapitals, wachsende soziale Anomie) und externen Drucks (seitens des IWF und der Gläubigerbanken) die idealistische Komponente vollends und eine Politik des außen- (und innen)politischen Sich-Durchwurstelns setzte sich durch. Lediglich in der Debatte über die Vereinbarkeit von ALCA, Mercosur und freihandelsorientiertem Bilateralismus ließen sich noch Spuren der Grundsatzdebatte früherer Jahre ausmachen, wobei jedoch die intellektuelle Begleitmusik weitgehend fehlte. Für die theoretischen Aufgeregtheiten und polarisierenden Werturteile, die der Außenpolitik-Debatte der ersten Menem-Regierung ihr besonderes Gepräge gegeben hatten, war offensichtlich angesichts der drängenden tagespolitischen Probleme kein Raum mehr.

9.) An "Modellen" hat es in der argentinischen Geschichte nie gefehlt, zumindest nicht in der politischen Rhetorik. Das gilt für die Innenpolitik ebenso wie für die Außenpolitik. Auch die auf das Finanz- und Wirtschaftsdebakel und das Desaster der Alianza-Regierung folgenden Präsidenten Duhalde und Kirchner und ihre Außenminister griffen in die Modell-Kiste. So kündigte Duhalde Außenminister Ruckauf einen Modellwechsel an, versprach vollmundig eine "Politik des Prestiges", einen Übergang von der "Monogamie" (mit den – von der Regierung Menem emphatisch favorisierten – Vereinigten Staaten) zur "Polygamie". Diese sollte sich vor allem in

einer spürbaren Aufwertung der Beziehungen zu Europa und zum Mercosur-Partner Brasilien niederschlagen. Derartige Ankündigungen waren durchaus werbewirksam. Sie zielten auf ein durch das Versagen der bisherigen Politik verstörtes (nationales und internationales) Publikum und suggerierten einen Neuanfang. In der praktischen Politik fand der jedoch weder unter Duhalde noch unter seinen Nachfolgern statt.

10.) Unter allen postautoritären Regierungen waren die Außenbeziehungen diversifiziert, ging es (auch) um "Prestige", um die Wiedergewinnung von Vertrauen im Ausland, bei Regierungen, Investoren und internationalen Finanzagenturen. Diese "polygame" Politik hatte, trotz des vom Militärregime geerbten enormen Schuldenbergs, durchaus Erfolge aufzuweisen. Mit der drohenden Zahlungsunfähigkeit, der Weigerung des IWF im Dezember 2001, eine fällige Kredittranche über 1,3 Mrd. US\$ auszuzahlen und der dadurch ausgelösten Kettenreaktion war sie jedoch unübersehbar an ihre Grenzen gekommen. Politische Fehlsteuerungen und Defizite struktureller Natur schlugen voll auf die Außenpolitik durch. Das *modelo argentino* stieß an seine Grenzen. Eine Anpassung im Rahmen der bestehenden Parameter war nicht mehr möglich, da die finanziellen Voraussetzungen hierfür nicht mehr gegeben waren. Die Regierung Duhalde sah sich in der Folge vor der "Herausforderung, *gleichzeitig* [...] (ihre) Wirtschaftspolitik neu definieren zu müssen und die tiefgreifenden Legitimitätsdefizite des politischen Systems zu überwinden – dies vor dem Hintergrund eng begrenzter Handlungsspielräume nach außen und struktureller Reformblockaden im Inneren des politischen Systems" (Friedrich Ebert-Stiftung 2002: 3).

11.) In den Jahren 2001 und 2002 durchlebte Argentinien die schwerste Krise der vergangenen 50 Jahre. Um ihr konstruktiv zu begegnen, bedurfte es weder einer "Politik des Prestiges" noch neuer "Modelle", vielmehr ging es darum, bei den Bürgern und gegenüber den internationalen Partnern das in den Monaten der Krise zerstörte Vertrauen zurückzugewinnen. Einmal mehr wurden in der argentinischen Innenpolitik die Kulissen geschoben, sah sich das Land in der Außenpolitik in der Rolle des "Statussuchers". Wie die Außenpolitiken des Ehepaars Kirchner zeigen, hat sich daran bis heute wenig geändert.

12.) Die mit Duhalde einsetzende und unter seinem Nachfolger Néstor Kirchner schrittweise erreichte Überwindung der Systemkrise schlug sich neben der Wiedergewinnung des sozialen Friedens auf wirtschaftlichem Gebiet ab 2004, gefördert durch eine günstige internationale Konjunktur, in jährlichen Wachstumsraten zwischen 7 und 9% nieder. Diese Entwicklung

hätte flankierend eine aktive, konsistente und auf Vertrauensgewinn und Berechenbarkeit abzielende Außenpolitik erlaubt. Eine solche Politik war aber weder unter Präsident Néstor Kirchners noch während der Präsidentschaft seiner Gattin auszumachen. Vielmehr litt deren Außenpolitik, wie schon die ihrer Vorgänger, unter Ambivalenzen, Widersprüchlichkeiten und Übertreibungen und entbehrte insgesamt eines klaren Profils.

War das Fehlen einer konsistenten Außenpolitik im Falle Néstor Kirchners angesichts widriger interner und externer Rahmenbedingungen noch verzeihlich, so bot sich seiner Nachfolgerin angesichts der eindeutig verbesserten internen und internationalen Lage durchaus die Chance zu einem Neubeginn. Dazu hätte es allerdings eines Konsenses über eine mittel- bis langfristige Entwicklungsstrategie für das Land bedurft. Nach Porto und Bianco standen hierfür vier Optionen bzw. Modelle zur Verfügung: Autarkie, der auf die Industrie bzw. den Agrarsektor gestützte nationale Entwicklungsweg und das neoliberale, auf Weltmarktintegration abhebende Modell.

Am Beginn seiner Präsidentschaft hatte Néstor Kirchner ein in der Tradition des klassischen Peronismus und der Entwicklungsvorstellungen des ehemaligen Präsidenten Frondizi stehendes Entwicklungsmodell angekündigt. Dabei reduzierte er die genannten vier Optionen auf zwei gegensätzliche Modelle: das auf Industrialisierung und Weltmarktintegration setzende Modell mit stark nationalistischem Einschlag und das neoliberale und internationalistische Modell. Beide Varianten unterscheiden sich deutlich voneinander: Das erste Modell stützt sich auf Anreize und den Konsum in einem in Richtung Mercosur erweiterten Binnenmarkt mit einer starken staatlichen Intervention zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Einkommen. Das zweite, seinerzeit von Präsident Menem favorisierte Modell, privilegiert demgegenüber die Weltmarktöffnung mit dem Ziel, die Exporte und den Zustrom ausländischen Kapitals in Form von Direktinvestitionen zu steigern mit dem Markt als Stimulus (Porta/Bianco 2005: 30).

Bis heute hat die argentinische Politik sich nicht für eines der beiden Modelle entscheiden können, vielmehr konkurrieren in der politischen Arena – zwischen Regierung und Opposition, aber auch innerhalb beider Lager – unterschiedliche Vorstellungen über die Zukunft des Landes und den einzuschlagenden politischen Kurs. Bei dem von Néstor Kirchner favorisierten ersten Modell, das auch seine Nachfolgerin übernahm, blieb es bis heute bei verbalen Ankündigungen. In der Regierungspraxis der letzten Jahre dominierte eine hybride Mischform aus den vier genannten Modellvarianten, ohne dass ein klarer Kurs ersichtlich wurde. Vergleichbares gilt für die ext-

rem zersplitterte Opposition, die es bestenfalls zu kurzlebigen *ad-hoc*-Allianzen geschafft hat und die jegliches programmatische Profil vermissen lässt.

Angesichts dieses konzeptionellen Vakuums und eines fehlenden Grundkonsenses über den Entwicklungsweg des Landes und die einzuschlagende Strategie kann es nicht verwundern, dass Argentinien auch in der Außenpolitik nicht über einen kohärenten Kurs verfügt. So sieht Tokatlian in den Außenpolitiken der beiden Kirchners eine hybride Mischung aus peripherem Realismus und Idealismus. Dabei stellt sich die erste Variante als eine naive Spielart des geopolitischen Realismus dar. Sie gründet auf einer traditionellen Vorstellung von (staatszentrierter) Autonomie, verstanden als staatliche Handlungsfreiheit gegenüber anderen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Nach diesem Konzept ist ein Staat umso handlungsfreier, je weniger er von internationalen Krediten und Auslandsinvestitionen abhängt, vor allem, wenn diese vom „*Yankee-Imperialismus*“ und seinen Verbündeten abhängen. Bei dieser Sichtweise, die von den rechten und linken Nationalisten, Peronisten und Nicht-Peronisten geteilt wird, wächst bzw. sinkt der Grad der Autonomie umgekehrt proportional zum Umfang der Abhängigkeit, Interdependenz oder den Globalisierungskräften. Zahlreiche Verlautbarungen Néstor Kirchners und seiner Nachfolgerin im Präsidentenamt sind Ausdruck dieser Sichtweise einer staatszentrierten Autonomie und eines naiven geopolitischen Denkens. Daneben finden sich in den Außenpolitiken der beiden Kirchners auch Elemente eines realistischen „peripheren Realismus“, wie er von Carlos Escudé, dem außenpolitischen Vordenker der Menem-Regierung, konzipiert wurde, aber auch des „peripheren Idealismus“, dies vor allem in Menschenrechtsfragen, insbesondere der Frage der Aufarbeitung der argentinischen Militärdiktatur und – in einer pragmatischeren Variante – der Vermittlung bei regionalen Konflikten, der Beteiligung an Friedensmissionen und dem Glauben an die Kraft von Normen und ihrer Durchsetzung durch die Vereinten Nationen und einen effektiven Multilateralismus. Ungeachtet dieser realistischen Elemente in der argentinischen Außenpolitik der letzten Jahre gilt jedoch: Ohne eine Vision von der Zukunft des Landes, ohne Klarheit über die einzuschlagende Entwicklungsstrategie und einen gesellschaftlichen Grundkonsens darüber ist – wie Tokatlian zu Recht betont – die Formulierung einer kohärenten und berechenbaren Außenpolitik mit ihren drei konstitutiven Elementen – gesellschaftliches Vertrauen, Kompromiss und Handlungskapazität – nicht möglich (Tokatlian 2005: 16f.). Das bei großen Teilen der politischen Elite Argentiniens (wie

übrigens auch Brasiliens) anzutreffende Festhalten an einer naiven, staatszentrierten Autonomie-Vorstellung hat bislang Fortschritte im Mercosur-Prozess verhindert. Es führt zudem in einer interdependenten, globalisierten Welt zwangsläufig in eine entwicklungspolitische wie außenpolitische Sackgasse. Resigniert bilanzierte die führende argentinische Tageszeitung *La Nación*, die noch zu Beginn der Amtszeit von Cristina Fernández de Kirchner einen außenpolitischen Neubeginn prognostiziert hatte, im Mai 2009: "Die Isolierung (des Landes, d.V.) ist einstweilen das einzige internationale Erbe der beiden Kirchner" (Morales Sola 2009: 2).

Literaturverzeichnis

- Alberdi, Carolina (2007): *El manejo de la política exterior en la Argentina de Néstor Kirchner y su acercamiento al modelo de la autonomía* (<<http://www.E:/Argent%20Apol%20Kirchner%20Alberti.htm>>).
- Arce Suárez, Alberto (2003): *La nueva política exterior*, Canal Mundo, 4. November (<http://www.igadi.org.ar/artigos/2003/aa_arxentina_a_nova_politica_exterior_es.htm>).
- (2004): "El eje Brasilia – Buenos Aires: movimiento real o tendencia virtual?". In: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 65, S. 111-127.
- Birle, Peter (2006): "Von Rivalen zu strategischen Partnern? Selbst- und Fremdbilder in den bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien". In: Birle, Peter/Nolte, Detlef/Sangmeister, Hartmut (Hrsg.): *Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika* (Bibliotheca Ibero-Americana). Frankfurt am Main: Vervuert, S. 311-339.
- Bodemer, Klaus (2002): "Argentinische Außenpolitik – Die schwierige internationale Positionierung einer Macht zweiter Ordnung". In: Bodemer, Klaus/Pagni, Andrea/Waldmann, Peter (Hrsg.): *Argentinien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 403-434.
- Brieger, Petro (2009): "La política exterior de Kirchner". Vortrag im Rahmen des von der Friedrich -Ebert-Stiftung in Sao Paulo organisierten Seminars "Políticas externas dos governos progressistas do Cono Sul: convergencias e desafios", 29.-30. September.
- Calle, Fabian/Merke, Federico (2007): "Vientos de cambio en la política exterior argentina?". In: *Boletín ISIAE*, S. 7f.
- Cardenas, Emilio J. (2010): "La política exterior necesita un cambio de rumbo". In: *La Gaceta*, 24.01.2008.
- Corigliano, Francisco (2007): "Desafíos para la política exterior argentina a partir de 2008". In: *Boletín ISIAE*, S. 5f.
- (2008): "Política exterior argentina 1973-2008: debates teóricos". In: *Criterio*, 2336, 6 S. (<<http://www.E:/Argent%20Apol%201973-2008%Theorien.htm>>).
- Curia, Walter (2007): Política exterior: mirar al mundo, una demanda de los especialistas, in: *El Clarín*, 30.7.2010.

- De la Balza, Felipe A. M. (1997): "La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior". In: De la Balza, Felipe A. M./Roca, Eduardo (Hrsg.): *Argentina y EE.UU. Fundamentos de una nueva alianza*. Buenos Aires: CARI/ABRA, S. 11-129.
- Escudé, Carlos (1992): *Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- (1995): *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Espeche Gill, Vicente (2004): *La política exterior argentina, Ciclo de conferencias "Pensar Argentina"*. Buenos Aires: ISEN (<<http://www.apcpsen.org.ar/eventos/29-ciclo-de-conferencias-qpensar-la-argentinaq/148-conferencia-del-embajador-vice-espeche-gil-sobre-qla-politica-exterior-argentinaq>>).
- Esposto, Lucia/Zapata, Victoria (2008): *Cronología de la política internacional de gobierno argentino (desde el mes octubre de 2007 a Marzo de 2008)*. Mai, Instituto de Relaciones Internacionales (<<http://www.//E:/Argent%20Apol%20Chronol%202007-08.htm>>).
- Estrella, Rafael (2008): *La política exterior en el discurso de la Presidenta* (<<http://www.estrella.lamatrix.org/la-politica-exterior-en-el-discursso-de-la-presidenta>>).
- Friedrich Ebert-Stiftung (2002): *Wohin treibt Argentinien? Die Krise als Chance*. Bonn: FES: Selbstverlag.
- Graf Rey, Marcia Simone (2007): *Situación actual de la cuestión de las Islas Malvinas*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Política Exterior Argentina, 11 S. (<<http://www.caei.com.ar>>).
- Malcher, Ingo (2006): "Kirchner, der unerwartete Präsident". In: Gabbert, Karin/Gabbert, Wolfgang et al. (Hrsg.): *Neue Optionen lateinamerikanische Politik* (Jahrbuch Lateinamerika. Analysen und Berichte 29). Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 41-61.
- Miranda, Roberto (2005): "Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad". In: *Invenio* (Rosario), 8, 15, S. 47-60.
- Morales Solá, Joaquín (2009): "Cuando la política exterior es el aislamiento". In: *La Nación* (Buenos Aires), 21. Mai.
- Porta, Fernando/Bianco, Carlos (2005): *Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos* (Documento de Trabajo Nr. 5). Buenos Aires: Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCyT), mimeo.
- Russell, Roberto (2010): "La Argentina del segundo bicentenario: ficciones y realidades de la política exterior". In: Russel, Roberto (Hrsg.): *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*. Buenos Aires: Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara, S. 227-307.
- Simonoff, Alejandro (2009): "Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner". In: *CONfines* 5, 10, S. 71-86.
- Shazo, Peter de (2006): "Nationalism and Hydrocarbons in Bolivia". In: *Hemisphere Focus*, Washington D.C.: Centre for Strategic and International (CSIS), XIV, 3, 15. Mai.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2004): *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- (2005): "Está Kirchner redefiniendo la política exterior?". In: *Debate*, 25.07., S. 15-17.